



IERAL

Fundación
Mediterránea

Revista Novedades Económicas

Año 46 - Edición N° 1096 - 1 de Marzo de 2024

Nación, Provincias y un tercero en discordia

Marcelo Capello

mcapello@ieral.org

Edición y compaginación
Karina Lignola y Fernando Bartolacci



IERAL Córdoba
(0351) 473-6326
ieralcordoba@ieral.org

IERAL Buenos Aires
(011) 4393-0375
info@ieral.org

Fundación Mediterránea
(0351) 463-0000
info@fundmediterranea.org.ar

Nación, Provincias y un tercero en discordia

Existen dos formas de ver las controversias de las últimas semanas entre Nación y Provincias. La primera, como una puja por los recursos fiscales entre dos niveles de gobierno en un contexto de recrudescida escasez; la segunda, como la búsqueda de un nuevo equilibrio entre sector público y privado, tras más de dos décadas en que el primero fue arrinconando al segundo.

La primera interpretación resulta más visible y parece la más obvia frente a los hechos conocidos, mientras que la segunda es implícita y movilizadora por el cambio de visión sobre el rol del estado en buena parte de la sociedad, plasmada en el voto mayoritario de las últimas elecciones presidenciales. Ergo, el tercero en discordia en este debate es el ciudadano común pagador de impuestos, que ahora exige un sector público menos caro, más eficiente y transparente, en los tres niveles de gobierno.

Ocurre que, en el actual milenio, en que la mayoría de las administraciones de gobierno proclamaron la necesidad de un Estado más grande y presente, el gasto público consolidado entre Nación y Provincias pasó de representar 21,6% a 31,9% del PIB, subiendo 10,3 puntos porcentuales en poco menos de un cuarto de siglo. De dicho aumento, un 75% es responsabilidad del gobierno nacional, y el restante 25% obra del conjunto de los gobiernos provinciales.

A pesar de contar ahora con un Estado "más grande", no se produjeron mejoras económicas ni sociales significativas, pues entre 2000 y 2023 la inflación anual pasó de 0% a 211%, la tasa de pobreza en el GBA pasó de 32% a casi 40% de la población, no mejoró la educación (en las pruebas PISA sobre matemática, Argentina pasó de la posición 34 de 41 países en el año 2000 a ubicarse en la posición 71 de 77 países en el año 2022), no hacen falta estadísticas para decir que la inseguridad aumentó y el PIB sólo creció un 1,5% promedio anual, con decrecimiento del 0,04% anual entre 2011 y 2023, período de plena estanflación.

Frente al fracaso estatal en su fuerte avance sobre la economía, se ha producido un cambio en la visión promedio de la sociedad respecto a en qué y cómo debería actuar el Estado en la economía local. Seguramente también ha aportado a este nuevo paradigma la evolución del mercado de trabajo en los últimos años, en un contexto en que hace décadas que no se renuevan las regulaciones laborales, cuyas desactualizaciones y exageraciones desincentivan la contratación de empleo privado en relación de dependencia. Lo anterior, sumado al cambio cultural y tecnológico (principalmente la digitalización) observado, llevó a que en los últimos 12 años la cantidad de ocupados aumentara en 3,2 millones de personas, de las cuales sólo 384 mil fueron asalariados privados formales (12% del total), cuando existen 946 mil empleados públicos adicionales (29%), 758 mil nuevos trabajadores informales (23%) y más de 1,1 millón de trabajadores independientes extras (35%).

Así las cosas, sobre cerca de 21 millones de personas ocupadas en octubre de 2023, había 10,3 millones de asalariados privados formales, 3,5 millones de empleados públicos, cerca de 500 mil trabajadores de casas particulares, alrededor de 3 millones de cuentapropistas (autónomos y monotributistas) y 7,5 millones de trabajadores informales.

El mercado laboral privado sólo ha generado empleo informal o cuentapropismo en poco más de una década, personas que no tienen acceso a beneficios de jubilación y salud privada en el primer caso, y de mala calidad en el segundo. Se trata de trabajadores que generalmente perciben pocos beneficios del Estado, que si no trabajan no cobran, no tienen vacaciones pagas, cuando se enferman cuentan con escasa cobertura de salud o deben concurrir a atestados hospitales públicos.

Esa situación hizo eclosión con la pandemia, en que los trabajadores públicos y una porción del sector privado formal siguieron cobrando sus salarios y otros beneficios sin necesidad de concurrir al lugar de trabajo, mientras los trabajadores informales y cuentapropistas debían arreglárselas por su cuenta, con escasa ayuda estatal. Seguramente estas situaciones ayudaron a generar una nueva visión sobre la economía y el papel del Estado, especialmente entre los jóvenes, que resulta no sólo repulsiva hacia lo que entienden como privilegios de la política, sino también con cierta aversión hacia las exageradas plantas de empleados públicos con baja productividad laboral.

El conflicto entre Nación y Provincias

Generalmente se acepta que en una economía de mercado el Estado pueda intervenir con objetivos de estabilizar la economía (bajar inflación y desempleo), redistribuir el ingreso (mayor equidad) y mejorar la asignación de recursos, en este último caso cuando existen fallas en los mercados, y siempre que dichas fallas sean mayores a las que puede provocar el mismo Estado con su intervención.

A su vez, si se trata de un país es federal, los tres niveles de gobierno deben distribuirse las funciones del Estado en una forma que garantice la mayor eficiencia pública, cuyas recomendaciones teóricas suelen ser las siguientes: la función de estabilización y manejo macroeconómico a cargo exclusivamente del gobierno nacional, la función de redistribución del ingreso mayoritariamente a cargo del gobierno nacional y la función de mejorar la asignación de recursos en manos de los tres niveles de gobierno, especialmente de las provincias y municipios.

Estas características han llevado a que en Argentina los gobiernos locales se encarguen principalmente de proveer bienes y servicios públicos (varios de ellos trabajo intensivo), mientras el poder central se dedica principalmente a pagar transferencias a

privados (jubilaciones, planes sociales, subsidios en tarifas, etc.) y a manejar la macroeconomía, la defensa y las relaciones exteriores.

Para la función de asignación, debe existir un acuerdo básico y normativa que lo respalde, para distribuir responsabilidades en la ejecución de los bienes públicos y la recaudación de tributos, entre los tres niveles de gobierno. También suele necesitarse un mecanismo de coordinación financiera y un sistema de transferencias fiscales entre niveles de gobierno, generalmente desde Nación a Provincias y desde éstas a sus Municipios, para compensar posibles desequilibrios fiscales verticales u horizontales.

Típicamente las disputas entre niveles de gobierno en Argentina han surgido porque un nivel (generalmente superior) intenta pasarle funciones propias o restarle recursos a otro nivel (generalmente inferior) de gobierno. Así, suelen tratarse de conflictos por la función Asignación. Pero en ocasiones las disputas también se mezclaron con la función de Estabilización, principalmente cuando el gobierno nacional intenta bajar la inflación y con sus decisiones afecta también los recursos o las funciones de los gobiernos locales.

En la discusión actual en Argentina, no se observa una situación en que un nivel de gobierno intente quedarse con los recursos de otro nivel, sino más bien el intento del gobierno nacional por estabilizar la economía, tratando que todos los niveles de gobierno contribuyan a ese objetivo, dado que todos ellos aportaron para generar el problema. Para ello se requiere esencialmente que el BCRA deje de asistir con emisión de moneda al Tesoro Nacional, lo cual lleva a la necesidad de eliminar el déficit fiscal. Dadas varias décadas de hacer mal los deberes, ahora la solución debe ser rápida, para que resulte creíble.

Ahora bien, con una mirada de economía política ¿por qué los gobiernos provinciales ajustarían en forma importante sus erogaciones, si ello se necesita principalmente para bajar el déficit nacional y luego la inflación, siendo que la inflación causa costo político a quienes integran el gobierno federal, y no a los gobernadores? Es más, los gobiernos provinciales a veces se han beneficiado con la inflación, pues les permitió subir la presión fiscal en el impuesto sobre los Ingresos Brutos, que como viene escondido en los precios, se confunde con el mismo proceso inflacionario.

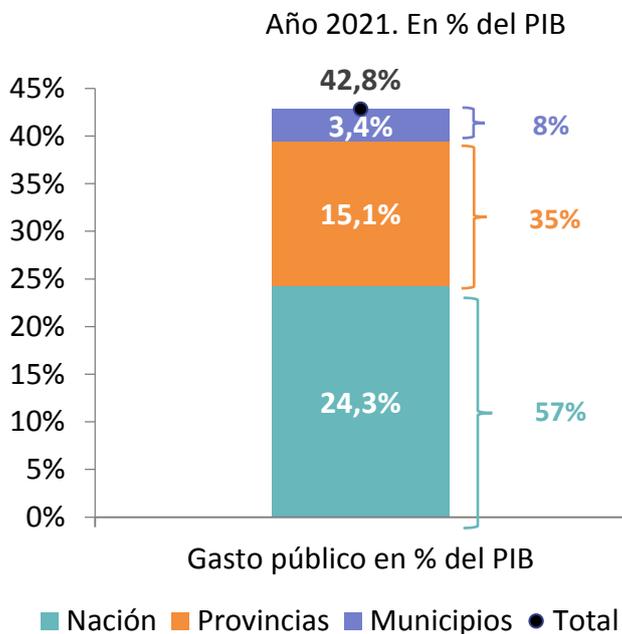
Así, las provincias no tienen mayores incentivos para acompañar el ajuste fiscal requerido desde la Nación, pues esto les causa costo político, y la reducción de la inflación no les genera mayores beneficios políticos. En este contexto, la única manera que los gobernadores ajusten sus erogaciones, además de la Nación, es que se vean obligados a hacerlo porque reciben menores transferencias desde el Poder Central, y esto último precisamente es lo que está ocurriendo: caen drásticamente las transferencias más discrecionales que envía el gobierno nacional a provincias, dirigidas a financiar funciones que son potestades de éstas, y que por ende el poder central no está obligado a financiar.

Con menores transferencias desde Nación y en un marco de alta presión tributaria, las provincias deberían responder recortando sus gastos, aunque no necesariamente aquellos que se financian con las transferencias discrecionales que se dejan de recibir, pues las provincias pueden (deberían) compensar aquellas funciones que la sociedad valora más, recortando otras erogaciones menos valoradas, especialmente allí donde hay menos eficiencia y transparencia.

Lo bueno de esta situación, es que se observa desde diciembre pasado un saludable debate e importante presión social para que el sector público en general, en sus tres niveles de gobierno, gaste menos, exhiba más eficiencia, más transparencia y menos corrupción. Finalmente, el ciudadano promedio argentino parece asumir su rol de control sobre los representantes que eligió para que manejen los temas públicos.

Claro que la estrategia estabilizadora nacional que deriva en recortes a provincias sólo se justifica si se plantea como un esfuerzo compartido entre todos los niveles de gobierno, en forma proporcional y objetiva. Para que así sea, se lo puede plantear de dos maneras: 1) que la cuantía del ajuste resulte proporcional a la porción del gasto que cada nivel representa, si se dejan de lado los municipios (62% Nación y 38% Provincias); o 2) que el ajuste en las erogaciones resulte proporcional a cómo han aumentado el gasto en el último cuarto de siglo (75% Nación y 25% Provincias).

Gasto público por nivel de gobierno



Esta publicación es propiedad del Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL). Dirección Marcelo L. Capello. Dirección Nacional del Derecho de Autor Ley N° 11723 - N° 2328, Registro de Propiedad Intelectual N° 45596210. ISSN N° 1850-6895 (correo electrónico). Se autoriza la reproducción total o parcial citando la fuente. Sede Buenos Aires y domicilio legal: Viamonte 610 2° piso, (C1053ABN) Buenos Aires, Argentina. Tel.: (54-11) 4393-0375. Sede Córdoba: Campillo 394 (5001), Córdoba., Argentina. Tel.: (54-351) 472-6525/6523. E-mail: info@ieral.org ieralcordoba@ieral.org